CAMERA DEI DEPUTATI N. 3493

PROPOSTA DI LEGGE

d'iniziativa del CONSIGLIO REGIONALE DEL FRIULI-VENEZIA GIULIA

(*a norma dell'articolo 121 della Costituzione*)

Trasmessa il 13 ottobre 1966

Disposizioni penali a tutela delle minoranze nazionali e linguistiche

ONOREVOLI DEPUTATI ! — La delicatezza dell'argomento impone una precisazione in premessa. La volontà politica del Consiglio regionale è quella di togliere di mezzo ogni ostacolo ad un trattamento giuridico di perfetta uguaglianza tra gruppi nazionali di maggioranza e di minoranza. Nel contempo il Consiglio regionale si è preoccupato di non dare esca ad atteggiamenti vittimistici di sorta.

La presente iniziativa non vuole essere né giustificazione, né copertura delle responsabilità proprie di chi ha compiuto i noti fatti sanguinosi del 1945, per i quali il Consiglio regionale non poteva esprimere che deplorazione e severa condanna: ciò anche se non è possibile fare a meno di ricordare ai nostalgici del fascismo che, proprio la politica errata del Governo italiano di quel tempo ha, tutto sommato, fornito il pretesto perché le biasimevoli vicende del 1945 cercassero di coprirsi con lo scudo della provocazione.

L'iniziativa del Consiglio regionale del Friuli-Venezia Giulia per la introduzione nel Codice penale italiano degli articoli 291-*bis* e 415-*bis*, mira a porre sullo stesso piano, per quanto concerne la difesa penale, le comunità etniche di minoranza rispetto a quella di maggioranza italiana.

Si tratta di promuovere l'uguale tutela penale di tutti i cittadini italiani considerati non come semplici individui, in ordine ai quali la tutela giuridica trova già completa esplicazione su basi di assoluta eguaglianza nell'ordinamento giuridico civile e penale italiano, ma in quanto membri delle organizzazioni sociali in cui più direttamente si sviluppa la loro personalità così come esplicitamente dispone l'articolo 2 della Costituzione.

Occorre tener presente, infatti, che l'attuale Codice penale vige in Italia sin dal 1930 e, malgrado alcune innovazioni introdotte dopo la guerra, esso risente tuttavia del clima politico e nazionalistico particolare vigente a quel tempo.

Così l'articolo 291 del Codice penale tutela la « Nazione italiana » intesa nel suo specifico significato di comunità di persone legate da vincoli di natura etnica, linguistica, religiosa e di tradizione.

Che questo sia l'oggetto specifico della tutela penale introdotto con il nominato articolo 291 lo si desume, oltreché dalla giurisprudenza del supremo collegio anche dalla relazione che accompagna il testo del codice, nonché da quanto scrive nel suo trattato di diritto penale il Manzini che, tra i formulatori del Codice medesimo, ha avuto un ruolo di primo piano.

« Vilipende la Nazione chi ne pone in ridicolo la religione, chi ne contesta la civiltà... ». (Cassazione 23 febbraio 1961 – In *Giurisprudenza compl. Corte di cassazione* 1951, n. 255 – Sentenza Cassazione 26 febbraio 1959 e sentenza Cassazione penale 8 ottobre 1963).

La Nazione italiana è tutelata « nella unità millenaria della stirpe, nella continuità pe-

renne di quel glorioso patrimonio di valori ideali, per cui essa vanta, a giusto titolo, fra le altre nazioni, una individualità sua propria ». (Relazione ministeriale).

« Nazione é l'unità etnico-politico-sociale-naturale realizzata dalla comunione di caratteristiche psichiche, di costumi, di istituzioni e di interessi. (Manzini *Diritto penale italiano* – volume IV pag. 528).

Vero è che spesso nel linguaggio corrente si tende a confondere concetti diversi con l'uso impreciso delle espressioni: Stato, popolo, popolazione e Nazione; ciò nonostante è ormai pacifico che a ciascuna di queste espressioni sono legati concetti ben diversi e precisi.

Lo Stato è l'organizzazione sovrana di un popolo su un territorio e può non coincidere con nessuna Nazione, ma risultare dalla coesione puramente politica e giuridica di gruppi etnici diversi. L'esempio storico più cospicuo di un siffatto Stato era l'impero austro-ungarico; oggi, altro esempio è costituito dalla Cecoslovacchia.

Popolo, è l'insieme dei cittadini di uno Stato, che possono essere di nazionalità eterogenea.

Popolazione, è l'insieme delle persone, cittadini e non cittadini che abitano, di fatto, in un determinato tempo, sul territorio dello Stato.

Nazione, infine, é l'insieme di persone tenute insieme da vincoli di ordine etnico, religioso, di costume, di lingua.

Così circoscritto l'oggetto specifico della tutela penale prevista nella norma dell'articolo 291 del Codice penale, non può non sottolinearsi come essa instauri, in perfetta armonia con lo spirito di quei tempi, una diversità di trattamento tra cittadini di nazionalità italiana e quelli di diversa nazionalità (tedeschi, francesi, slavi, ecc.) a favore dei quali non è prevista in tutto il Codice penale alcuna tutela specifica in quanto membri di una comunità diversa da quella della maggioranza del paese.

Valga un esempio: la Corte di cassazione ha stabilito che offende la Nazione italiana colui il quale irrida alla presunzione di un cittadino italiano di appartenere ad un popolo di eroi, di scienziati, di navigatori, di Santi, di trasmigratori, ecc. Per contro, analogo atteggiamento di irrisione nei confronti del cittadino italiano di lingua slava il quale abbia la presunzione di appartenere, in quanto slavo, ad un popolo di Santi, di trasmigratori, di scienziati, poeti, ecc. non sarebbe punibile agli effetti dell'articolo 291 del Codice penale; al più, ove ne ricorrano gli estremi, detto cittadino italiano di lingua slava, o tedesca, o francese, potrebbe invocare l'articolo 594 del Codice penale.

Il discorso può ripetersi con riferimento all'articolo 415 del Codice penale il quale punisce l'istigazione alla inosservanza delle leggi e all'odio di classe.

Con questa norma si appalesa la principale preoccupazione del regime di quel tempo di punire manifestazioni di intolleranza e di indisciplina, che, se costituiscono un disturbo oggettivo per qualunque società che intenda vivere nell'ordine, particolarmente disturbano quando si vive in un ordinamento politico che si regge sulla forza e non sul consenso popolare. In questo spirito è naturale che il legislatore del 1930 non abbia sentito la carenza costituita dalla mancata previsione, nella fattispecie penale, dell'istigazione all'intolleranza e all'odio fra le varie componenti etniche e, quindi, nazionali della popolazione. Né può negarsi che il passato, anche non molto remoto, abbia dovuto registrare manifestazioni di intolleranza nazionalistica anche dalle nostre parti, con evidente danno per l'ordine pubblico in genere, ma anche in modo speciale con nocumento per la pacifica convivenza e collaborazione tra gruppi nazionali diversi che, come da noi, da una effettiva e aperta convivenza in spirito di collaborazione, possano trarre reciproco vantaggio.

Per questo la proposta in esame ha trovato il consenso della stragrande maggioranza del Consiglio regionale (hanno votato contro i consiglieri del Movimento sociale italiano e del Partito liberale italiano), nel seno del quale, comunque, si è sviluppata un'ampia discussione, qui di seguito brevemente riassunta.

Un principio analogo a quello che si vuole introdurre con l'iniziativa del Consiglio regionale del Friuli-Venezia Giulia è già stato introdotto nella legislazione dei paesi contermini i quali, essendosi da sempre dibattuti in problemi di pacifica convivenza tra gruppi di nazionalità diversa, hanno forse avuto modo di meglio affinare la loro sensibilità al problema: il Codice penale austriaco al paragrafo 302 punisce « chi incita altri all'ostilità contro le varie nazionalità (stirpi nazionali), associazioni religiose od altre, le singole classi, o ceti della comunità civile, ecc... ».

La Costituzione jugoslava agli articoli 41 e 43 dispone: « Al cittadino è garantita la libertà di usare la propria lingua. Il cittadino non è tenuto a dichiarare la propria nazionalità, né a decidere sulla propria appartenenza ad una nazionalità.

« È anticostituzionale e punibile ogni propaganda ed ogni atto che tenda a creare la disuguaglianza nazionale, oppure a fomentare l'odio e l'intolleranza nazionali, razziali, o religiosi ».

« Allo scopo di realizzare la libertà dei cittadini ad esprimere la propria nazionalità e cultura è garantito ad ogni gruppo (o minoranza) nazionale il diritto di usare liberamente la propria lingua, ecc... ».

In queste norme, come si può facilmente intendere, il termine Nazione viene usato nel suo preciso significato dottrinale sopra illustrato, in contrapposizione ai concetti di Stato, popolo e popolazione.

Occorre, del resto, riconoscere che la via dell'eguale trattamento giuridico dei vari gruppi nazionali, all'interno dello stesso Stato, è la sola capace di risolvere alla radice il problema dei loro rapporti e della pacifica convivenza.

Storicamente, infatti, si è avuto un lodevole tentativo di risolvere per altra via il problema dei diversi gruppi nazionali, sostenendo la necessità del loro raggruppamento in altrettanti Stati nazionali, indipendenti e sovrani. Dalla formulazione del Mazzini di tale dottrina, si è passati alla giustificazione dell'intervento statunitense nella prima guerra a seguito della quale, proprio in omaggio al principio dello Stato-Nazione, si è avuta la costituzione della Polonia e della Jugoslavia, quali Stati indipendenti e a seguito dello smembramento dell'impero austro-ungarico.

Ma la dottrina dello Stato-Nazione è stata esasperata successivamente sino a degenerare nel nazionalismo pangermanico e trova ancora qualche deleteria manifestazione nello spirito nazionalistico di alcuni Stati.

Del resto, si è subito rivelata la impossibilità di risolvere il problema che ci occupa, per via dello « Stato-Nazionale » perché è stato ovunque impossibile tracciare una linea di confine capace di evitare la presenza, all'interno degli Stati nazionali, di gruppi nazionali di altra origine, rispetto ai quali l'atteggiamento agnostico, se non addirittura ostile, della maggioranza nazionale, lungi dal risolverli, ha semmai acuito i problemi.

Le opposizioni manifestatesi in sede di Consiglio regionale in ordine alla opportunità o alla ammissibilità della presente iniziativa risentono appunto tutte di detto spirito nazionalistico che vorrebbe ignorare la presenza di realtà nazionali diverse da quella di maggioranza, nell'inutile tentativo di far credere che Nazione e Stato siano tutt'uno, per cui l'appartenenza allo Stato italiano, ad esempio, di slavi che abitano in queste terre, all'interno del nostro confine, implicherebbe la necessità che gli stessi debbano essere considerati parte integrante della Nazione italiana.

Le obiezioni mosse alla legittimità della presente iniziativa con riferimento all'articolo 26 dello statuto regionale sono apparse prive di fondamento.

La Regione, infatti, a norma di detto articolo, ha facoltà di proporre leggi nazionali in materia di particolare interesse per la Regione medesima.

Le possibili iniziative della Regione, di cui all'articolo 26 citato, riguardano problemi che non sono propri della Regione, rispetto ai quali la stessa avrebbe una competenza esclusiva; né problemi che si prestano a soluzioni particolari nella Regione, rispetto ai quali si avrebbe la potestà legislativa concorrente od integrativa della Regione. Deve, viceversa, trattarsi di problemi di interesse della intera comunità nazionale, che pertanto vanno risolti in modo univoco su tutto il territorio dello Stato, senza prestarsi a soluzioni regionalistiche; ma rispetto ai quali, comunque, più pressante può essere l'interesse di una Regione della Repubblica rispetto ad un'altra.

Ed è appunto questo il caso che ci riguarda. Il problema dei rapporti con i gruppi nazionali di minoranza non riguarda e non può riguardare la sola Regione Friuli-Venezia Giulia, nè si presta a soluzioni di ordine regionalistico, dovendosi la maggioranza nazionale ispirare a motivi universalmente validi nella regolamentazione della tutela giuridica delle minoranze nazionali. Ma al tempo stesso nessuno può negare che, rispetto alla Regione umbra, ad esempio, o laziale, o alle Marche, il Friuli-Venezia Giulia come il Trentino-Alto Adige e la Val d'Aosta hanno un interesse tutto particolare affinché la legislazione statale in questa materia si uniformi a principî tali che consentano di colmare il profondo solco scavato tra la comunità nazionale di maggioranza e quelle di minoranza, da una politica che nel periodo del ventennio fascista era rivolta alla negazione delle comunità nazionali minori e, nella migliore delle ipotesi, a cancellare ogni focolaio di cultura e di tradizione comunque capace di dare nuovo ed autonomo impulso alla vita comunitaria di detti gruppi di minoranza.

Del pari infondata è l'obiezione secondo la quale la proposta in esame contrasterebbe con il principio affermato dalla Costituzione repubblicana la quale prevede l'uguaglianza assoluta dei cittadini, senza distinzione di raz-

za, di sesso, di lingua e di religione, in considerazione che una tutela specifica delle minoranze nazionali e linguistiche, così come proposta, costituirebbe una sorta di *jus singulare*, mentre una simile eventualità sarebbe espressamente riservata allo Stato e non alla Regione, a norma dell'articolo 6 della stessa Costituzione repubblicana.

In verità, dagli articoli 3 e 6 della Costituzione si sono voluti trarre argomenti a favore e contro la iniziativa in discussione. È sembrato, invece, al relatore di maggioranza, che tutti i richiami a detti articoli siano fuori di proposito, perché nel caso in esame non si tratta della tutela più o meno particolare di singoli cittadini italiani di nazionalità diversa, bensì della tutela della nazionalità in sè, quale fatto naturale di individui vincolati da tradizioni, lingua e costumi uguali.

Proprio perché la nazionalità è un fatto naturale e non acquisito coattivamente o, comunque, in forza di leggi positive, quale ad esempio la cittadinanza, la norma della Costituzione alla quale si deve fare richiamo è quella dell'articolo 2 là dove si dice che la Repubblica tutela i diritti inviolabili del cittadino non solo come singolo, ma anche come membro delle organizzazioni sociali nelle quali più direttamente si svolge la sua personalità. Orbene, proprio attraverso la partecipazione alle attività culturali, la coltivazione della lingua e delle tradizioni della Nazione di naturale appartenenza, ciascun individuo trova modo di più direttamente partecipare alla vita organizzata della quale la Nazione non è che una delle più importanti espressioni, non fosse altro appunto che per il suo carattere tipicamente naturale, come chiaramente definito dal Messineo: « La Nazione è un aggregato sociale e naturale, che nella coscienza della sua unità di origine e di civiltà, tende alla conservazione ed allo svolgimento dei suoi elementi culturali, in ordine alla compiuta formazione della persona umana ». In *Civiltà Cattolica* 1938.

Dunque, la maggioranza nazionale italiana già trova nella norma dell'articolo 291 del Codice penale, tutela adeguata per il rispetto di questa sua naturale manifestazione, mentre la Nazione di minoranza non trova nessuna protezione giuridica. Le uniche norme alle quali può fare richiamo il cittadino italiano di nazionalità non italiana, sono quelle relative alle ingiurie ed alla diffamazione o minacce, o percosse, o lesioni, rivolte per altro alla tutela del singolo e non a quella del cittadino quale membro di una organizzazione o di un aggregato sociale.

Il trattamento, dunque, del singolo cittadino è egualmente garantito senza alcuna distinzione nazionale dal Codice penale; non altrettanto può dirsi per il rispetto dei diritti inviolabili del cittadino quale membro di organizzazioni sociali rispetto alle quali, perciò, non si tratta di introdurre un *jus singulare* a favore delle minoranze nazionali, bensì di assicurare ad esse la stessa dignità e rispetto già garantiti alla maggioranza italiana.

Per queste considerazioni la proposta dell'articolo 291-*bis* appare in perfetta sincronia con le norme costituzionali.

La proposta dell'articolo 415-*bis*, null'altro è che la conseguenza della prima proposta. Se tutte le comunità nazionali, di maggioranza o di minoranza, devono essere ugualmente tutelate e rispettate, è giocoforza punire chi istiga all'intolleranza o all'odio tra le diverse nazionalità.

Altra obiezione è stata rivolta per sostenere l'inammissibilità di protezione giuridica a nozioni astratte quali la tradizione, la lingua, in ordine alle quali non sarebbe configurabile un soggetto passivo. Il discorso, se fosse valido, dovrebbe estendersi anche all'articolo 291 del Codice penale, che, invece, è pienamente operante. Il fatto è che la configurazione del reato non presuppone necessariamente una parte lesa privata che possa costituirsi parte civile. Al contrario l'esistenza di una parte lesa privata è un fatto del tutto accidentale nel procedimento penale, rivolto sempre alla tutela di interessi pubblici, che il legislatore, secondo le circostanze di tempo e di luogo, ritiene meritevole di protezione.

La fallacia delle argomentazioni qui confutate è ancora dimostrata dalla stessa norma dell'articolo 415 del Codice penale, dove si punisce la istigazione alla lotta di classe, laddove è chiaro che in ordine alla lotta di classe non è configurabile la presenza di una parte lesa che si costituisca parte civile.

Si è discusso se debba parlarsi di « minoranze nazionali » o piuttosto di « minoranze linguistiche », come recita l'articolo 6 della Costituzione. Si è ritenuto che la dizione « minoranze nazionali » sia, dal punto di vista concettuale e dottrinale, molto più perfetta, sempre che si attribuisca alla « Nazione » il preciso significato richiamato nella parte introduttiva della presente relazione.

Al tempo in cui la Costituente approvava l'articolo 6, questi concetti non erano giunti al grado di maturazione odierna, specie in considerazione del clima particolare dal quale a quel tempo l'Italia era appena uscita, per

cui si è finito con l'adottare una dizione tecnicamente imperfetta.

Vero è che la diversità di lingua è conseguenza diretta della diversità etnica di costumi, di tradizioni, di storia, cioè in una parola, della diversa nazionalità.

Si è anche obiettato che l'iniziativa del Consiglio regionale non tiene conto del principio di reciprocità di cui all'articolo 300 del Codice penale. La reciprocità è richiamata anche dall'articolo 16 delle nostre disposizioni sulla legge in generale.

Va, per contro, osservato che la nostra Costituzione, quando ha stabilito il diritto di asilo politico per un cittadino straniero che si vede negato nella sua Patria di origine i diritti politici riconosciuti al cittadino italiano, non ha stabilito nessun principio di reciprocità. Perché ? Perché il diritto di asilo politico è riconosciuto come un diritto di ordine naturale che prevarica gli ordinamenti positivi.

Il costituente italiano, dunque, ha già respinto il principio di reciprocità quando si tratti della tutela di diritti naturali, mentre, invece, ne esige il rispetto laddove non sono in discussione diritti di ordine naturale e, come tali, quindi, irrinunciabili.

Ora, il diritto delle minoranze nazionali al pieno rispetto della loro tradizione può appunto definirsi un diritto politico naturale, la cui tutela, perciò, non può essere vincolata a condizioni di sorta.

PROPOSTA DI LEGGE

ARTICOLO UNICO.

Agli articoli 291 e 415 del Codice penale, promulgato con regio decreto 19 ottobre 1930, n. 1398, vanno aggiunti rispettivamente i seguenti articoli:

291-*bis*) Si applicano le pene previste dall'articolo 291 a chiunque pubblicamente offende le tradizioni, la lingua e la cultura delle minoranze nazionali.

415-*bis*) Si applicano le pene previste dall'articolo 415 a chiunque pubblicamente istiga all'intolleranza o all'odio tra le diverse nazionalità.